



'Lula' de Silva, flanqueado por el alcalde de Porto Alegre y el gobernador de Rio Grande do Sul, ambos del PT.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES CREA ESCUELA EN BRASIL

## Porto Alegre, el escaparate de Lula

**B**rasil, con más de 160 millones de habitantes, es un país de contrastes. Se trata de una de las grandes potencias económicas a escala mundial, en muchos aspectos completamente distinta de los países más pobres de América Latina, como Nicaragua. Sin embargo, este subcontinente es una de las regiones del mundo donde la desigualdad entre ricos y pobres es más escandalosa y donde más ha crecido a lo largo de los últimos decenios. De hecho, en 1990, el 10% de los ciudadanos más ricos ganaban ellos solos prácticamente tanto como el resto de la población, y sus beneficios eran 60 veces superiores al 10% de los más pobres, y cuatro veces superiores a los obtenidos por los 80 millones de brasileños que viven por debajo del nivel medio de renta. Estas diferencias muestran que la estructura social brasileña no puede asimilarse a la de los países de Europa Occidental, y tampoco a la de Estados Unidos. La política de "modernización del capitalismo" y de privatización practicada desde finales de los años ochenta no ha hecho sino reforzar esta situación que hace que Brasil se encuentre hoy en el 68º puesto entre 175 países, según el baremo de desarrollo humano del PNUD.

### El contexto político

La identidad política de este subcontinente es bastante específica. El espectro político se reparte a lo largo de un eje de derecha a izquierda, pero está bastante embarrullado por la débil consistencia organizativa e ideológica de los partidos, lo cual provoca cambios de gran alcance en cada elección que se celebra. Además están la corrupción, y el clientelismo, que funcionan a otra escala que en Europa, porque se extienden desde las altas esferas hasta la base de la jerarquía administrativa, y son mucho más sistemáticas e impregnan un ámbito infinitamente más amplio. Tanto es así que es

Marion Gret  
Yves Sintomer



*'Porto Alegre. La esperanza de otra democracia' (Debate), que saldrá a la venta la próxima semana, analiza la experiencia de la ciudad brasileña de Porto Alegre y su foro social, que se han convertido, desde el año 2000, en el lugar de encuentro de todos aquellos que luchan por otro tipo de globalización. Porto Alegre está regido por un alcalde del Partido de los Trabajadores, el partido que ha liderado el actual presidente de Brasil, Luiz Inácio 'Lula' da Silva. Estas páginas reproducen un extracto del primer capítulo.*

público y notorio que la mayor parte de las personas que llegan a puestos de responsabilidad política van a aprovecharse para lucrarse o para beneficiar a placer a sus familiares y amigos. A través de esta forma de redistribución, que es un rasgo permanente de la historia moderna de Brasil, la corrupción se duplica, de forma más insidiosa, por medio de un sistema clientelista que se instaló en el siglo XIX. La política local estaba entonces dominada por los *coroneis*, literalmente *coroneles*, caciques que ejercían su control por medio de la relación patrón-cliente. Conservaban el poder movilizándolo localmente a los electores a favor de los dirigentes de los gobiernos centrales y nacionales. Después de 1891, cuando la mayoría de los hombres adultos accedió al derecho de voto, tras la abolición de la esclavitud, este sistema de intercambios de favor (*troca de favores*) iba a perdurar. (...)

Los barrios más desfavorecidos, como las *favelas*, generalmente abandonados por los políticos públicos, son territorios abonados para un clientelismo que se inscribe en continuidad con las prácticas informales de todo orden que constituyen la vida cotidiana de sus habitantes. Las asociaciones de los barrios estaban tradicionalmente estructuradas sobre esta base: un líder local se ganaba los votos y el apoyo de sus vecinos a cambio de una u otra promesa de inversión en el barrio, o a cambio de la posibilidad de beneficiarse de una ayuda social excepcional o de un empleo. Este intercambio le servía de paso al *cacique* local para ejercer su papel de intermediario.

Con un escenario semejante, las movilizaciones políticas de masas han estado tradicionalmente marcadas por el populismo: un líder carismático se dirige directamente a las capas populares llamándolas a entrar en acción para luego organizarlas dentro de cuadros autoritarios que desposeían a las bases de cualquier autonomía (un ejemplo clásico es el nombramiento por el líder de los responsa-

bles del movimiento antes de que sean elegidos por sus seguidores). Hay que recordar que el populismo ha adquirido un sentido particular en el contexto latinoamericano. Por un lado, al no existir un movimiento obrero de masas (político y sindical) como el que existía en Europa Occidental, las movilizaciones populares han descansado sobre una dinámica esencialmente carismática. Por consiguiente, la clase obrera no ha gozado nunca de una autonomía política comparable a la que poco a poco se fue construyendo en el Viejo Continente. Al mismo tiempo, al contrario que el populismo de derechas, tal como se ha manifestado en Europa en el *populadismo* o el *lepenismo*, el populismo latinoamericano ha reivindicado generalmente un Estado-providencia y el refuerzo de la protección social. Es ese aspecto lo que le ha permitido aparecer bajo el disfraz de *progresista*, aun cuando los resultados económicos de los gobiernos populistas han sido a menudo catastróficos.

Pese a que el populismo brasileño es diferente del de otros países vecinos como Argentina, está profundamente enraizado en Rio Grande do Sul. De este Estado proceden figuras como Getúlio Vargas, que fue dos veces presidente de Brasil (1930-1945 y 1951-1954) y que impulsó un régimen corporativista autoritario orientando la modernización económica del país, o, más reciente mente, como Leonel Brizola, el líder del Partido Democrático del Trabajo, al que pertenecía el alcalde de Porto Alegre antes de 1988.

Desde 1964 hasta principios de los años ochenta, Brasil vivió bajo una dictadura militar. A finales de los años setenta, a raíz de la evolución del contexto internacional y bajo la presión de fuertes movimientos sociales, el régimen tuvo que conceder progresivamente más espacio a la sociedad civil. El nuevo sindicalismo fue particularmente dinámico, y la combatividad obrera dio lugar al nacimiento de organizaciones independientes, en un proceso que hace recor-

dar al que transformó Polonia en el curso de los mismos años. Otros movimientos marcaron también este periodo, especialmente la implicación de los campesinos sin tierra. Las ligas de campesinos surgieron hacia mediados de los años cincuenta en Pernambuco, y consiguieron ganar en los principales Estados del noreste abogando por una reforma agraria radical. A pesar de la oposición inicial de la mayoría de los obispos brasileños, la movilización campesina desembocó en la creación de una organización muy influyente, el Movimiento de los Sin Tierra, que tiene una presencia considerable en Rio Grande do Sul. Paralelamente, las capas urbanas se movilizaron con respecto a los problemas de planificación u ordenación urbana. A partir de los años setenta, las asociaciones de barrio que se formaron no tenían, por lo general, gran cosa que ver con las estructuras clientelistas tradicionales, que continuaron existiendo en numerosos lugares.

Después de las grandes huelgas obreras de 1979, se reconoció el pluralismo político y se legalizaron los partidos de la oposición. La progresiva liberalización del régimen condujo a la formación de una Asamblea constituyente y, en 1988, a la adopción de una nueva Constitución federal. Sin embargo, el restablecimiento de la democracia representativa fue acompañado de una prolongada crisis de legitimidad. Lejos de suponer el fin del clientelismo y la corrupción, el nuevo sistema no hizo más que perpetuarlos, cuando no acentuarlos, al mismo tiempo que la crisis económica multiplicaba los problemas sociales. El desfase entre el país legal y el país real apenas se redujo. La moción de censura por corrupción contra el presidente Fernando Collor a principios de los años ochenta marcó el punto culminante del descrédito pertinaz del mundo político, que los dos mandatos consecutivos del presidente Cardoso atenuaron en parte. A la cabeza de una coalición de centro-derecha, este sociólogo mundialmente conocido ha conseguido estabilizar la situación económica. El coste ha sido, no obstante, elevado, porque las desigualdades sociales han explotado y no se ha combatido realmente la corrupción. (...)

El Partido de los Trabajadores es uno de los productos al mismo tiempo que uno de los mayores actores de esta transición a la democracia. Su desarrollo recuerda bastante al que conocieron en Europa, un siglo antes, los partidos obreros socialdemócratas. Formado en 1980, legalmente reconocido en 1982, cuenta hoy en día con varios centenares de miles de afiliados.

### Triple origen

El Partido de los Trabajadores tiene un triple origen. El primero es el movimiento sindical, del que ha surgido su líder nacional, Lula, así como el primer alcalde del PT de Porto Alegre, Olívio Dutra. Tras romper, tanto desde el punto de vista ideológico como organizativo con los sindicatos oficiales, los trabajadores movjizados en las luchas de finales de los años setenta se dotaron de una nueva organización, la Central Unificada de los Trabajadores (CUT), y, sobre la marcha, de un auténtico partido, que fue probablemente el primer partido obrero de masas de Brasil. Esta corriente de origen sindicalista, que ha sabido atraerse a numerosos universitarios y funcionarios, especialmente en Rio Grande do Sul, constituye todavía hoy el centro de gravedad del PT.

Las comunidades eclesíásticas de base, y, más especialmente, la

corriente cristiana influida por la teología de la liberación, constituyen el segundo origen del partido. Brasil fue uno de los países donde las repercusiones de la teología de la liberación se dejaron sentir con más fuerza. A partir de los años sesenta este movimiento predicaba la orientación prioritaria de la acción pastoral hacia los más pobres. La Iglesia, antes incluso de tomar partido por los menesterosos, tuvo que realizar un análisis sociopolítico de clase para analizar las causas de la desigualdad. Mal podría comprenderse el papel y el poder de los movimientos populares brasileños si no se tenía en cuenta la influencia que ejercieron en ellos los militantes cristianos radicales. Éstos abundan entre los afiliados y simpatizantes del PT, aun cuando en su directiva no figura ningún representante religioso importante, e incluso a pesar de que los seguidores de la teología de la liberación han reculado después de 10 años debido a la presión de las facciones conservadoras apoyadas por el Vaticano y a la evolución ideológica internacional después de la caída del muro de Berlín.



Niños de una favela de São Paulo.

VICTOR R. CAVARO

**El pluralismo interno**

El tercer origen del PT lo constituyen las corrientes de extrema izquierda que han contribuido a fundar el partido al que posteriormente se han unido. Si los principales partidos de la izquierda y de la extrema izquierda clásica, el Partido Comunista Brasileño (PCB) y su rival maoísta (PcdoB), fueron hostiles a la formación de una nueva organización, no fue así en el caso de los grupos más minoritarios: trotskistas, guevaristas o maoístas no ortodoxos. Su contribución numérica no fue sustancial, pero aportaron al PT un buen hacer y tradiciones políticas que resultaron determinantes. La izquierda y la extrema izquierda que entraron en el PT eran en un primer momento desconfiadas y decididamente hostiles al estalinismo, y antepusieron los principios democráticos que constituirían una nueva identidad política: el pluralismo interno; las elecciones de responsables a todos los niveles; el rechazo, al menos retórico, a las jerarquías autoritarias. (...)

Una parte de las corrientes de extrema izquierda ha seguido perteneciendo al PT, pero conservando su sesgo político, lo que ha dado lugar a una coalición que constituye el ala izquierda del mismo, mientras que otros militantes han abandonado sus filiações anteriores para fundirse con diversas corrientes políticas. En suma, el proceso de homogeneización de un partido, al principio muy heterogéneo, ha sido progresivo y no se ha realizado sin controversias ni disputas internas, pero nunca se ha puesto en peligro una aventura que ha sido globalmente un éxito.

El PT, que ocupaba en los comienzos de su historia una posición marginal en relación con la política institucional, estuvo a dos palmas de ganar las elecciones presidenciales de 1989, donde su candidato, Luis Inácio Lula da Silva, el "Lech Walesa brasileño", competía con Fernando Collor. Actualmente, el PT encarna una alternativa creíble a los partidos de centro y de derecha que detentan el poder, y tiene una buena posibilidad de imponerse en el ámbito federal. A ello contribuye su evolución ideológica. Aun cuando su proyecto político sigue siendo muy radical a ojos de la izquierda europea o norteamericana, se ha ido abandonando poco a poco la idea de una superación a corto plazo del capitalismo (explícitamente por la ma-

El desarrollo del PT recuerda bastante al que conocieron en Europa, un siglo antes, los partidos obreros socialdemócratas. Formado en 1980, legalmente reconocido en 1982, cuenta hoy día con varios centenares de miles de afiliados

En las ciudades de más de 200.000 habitantes, el Partido de los Trabajadores administra por sí solo cerca de 28 millones de personas repartidas en unos 187 municipios

El balance de las experiencias de "socialismo municipal" tiene contrastes. Han servido para acabar con la corrupción y el clientelismo, pero padecen también serios enfrentamientos internos



Partidarios del Partido de los Trabajadores.

REUTERS

yoría, e implícitamente por la minoría de izquierda) a favor de orientaciones que van desde una socialdemocracia marcadamente clásica hasta un socialismo radical, pasando por corrientes bastante comparables a ciertas tendencias de los verdes europeos.

En espera de un eventual éxito a nivel federal, la izquierda ha conseguido imponerse en el ámbito local en numerosos lugares. De hecho, a partir de los años ochenta se abrió un nuevo ciclo de democracia urbana que ha permitido realizar experiencias de gestión local a las organizaciones que se habían opuesto a la dictadura. Una primera fase comienza con las elecciones municipales de 1985, donde los grupos de izquierda o de centro-izquierda obtienen la victoria en una serie de municipios, entre los cuales había varias capitales de Estados federales, como Recife, Fortaleza y Curitiba. Esta etapa se caracteriza por la asociación de movimientos urbanos para la gestión y por la retórica radical de las alcaldías que pretenden ir más allá de la democracia representativa clásica. La segunda fase empieza con los comicios de 1988, cuando el PT conquista por sí solo más de una treintena de ciudades y, en particular, Porto Alegre y São Paulo.

El balance de estas primeras experiencias de "socialismo municipal" tiene contrastes. Si bien generalmente han servido para romper con la corrupción y el clientelismo, y han permitido popularizar la idea de que la gestión democrática y la eficacia puede combinarse y no son irreconciliables, los municipios de izquierda o de centro-izquierda padecen también serios enfrentamientos internos. El paso desde una postura puramen-

te contestataria a la articulación de una presencia en el movimiento social y de una capacidad de gestión no se efectúa sin dolor. Estas dificultades lastran los esfuerzos por superar las feroces controversias que surgen cuando se intenta fomentar una mayor transparencia y justicia social en la gestión local. Estas experiencias conducen a menudo a fracasos electorales al cabo de uno o dos mandatos legislativos. Sin embargo, ciertos equipos de gobierno consiguen salir adelante, consolidar sus posturas y poner en práctica sus programas (Porto Alegre no es más que el que mayor difusión ha obtenido en los medios).

**Alcaldías progresistas**

Con el apoyo de una serie de cuadros ya sólidamente formados en la gestión, las alcaldías progresistas se transforman poco a poco en la principal baza de la izquierda, y los éxitos conseguidos en las elecciones municipales de 2000 marcan el inicio de una nueva etapa. Al recuperar São Paulo, y al ganar o conservar el poder en otra serie de ciudades, el PT y sus aliados se han impuesto como la primera fuerza política del país. En las ciudades de más de 200.000 habitantes, el PT administra por sí solo cerca de 28 millones de personas repartidas en unos 187 municipios. Los partidos que obtuvieron el segundo lugar en número de sufragios, el Partido Socialista do Brasil y el Partido do Movimento Democrático Brasileiro, son dos organizaciones que forman parte del Gobierno federal, pero administran territorios con tres veces menos habitantes. Sobre esta base, el PT puede fundar su pretensión de constituir una coalición de gobierno para toda la nación.

A partir de 1988, las experiencias innovadoras a nivel local pueden apoyarse en un contexto legislativo e institucional favorable. La nueva Constitución federal define Brasil como una democracia representativa y participativa. Su artículo primero afirma que "todo el poder emana de un pueblo, que lo ejerce a través de sus representantes o directamente", y da una base constitucional a las tentativas de instituir la participación de los ciudadanos en la gestión pública. Además, la Constitución instaura una descentralización que ha abierto caminos a favor de los municipios y los Estados federales, que disponen de una amplia autonomía financiera, que definen por sí mismos el ámbito de fiscalización local, y que pueden dotarse de una ley orgánica a nivel local, dentro de los límites de respeto a la Constitución federal. El municipio de Porto Alegre se ha beneficiado, de hecho, de esta posibilidad para hacer constar en el artículo 116 de su Ley Orgánica (aprobada en 1990) la necesidad de la participación popular en todas las etapas de la orientación presupuestaria. (...)

**La ciudad gaucha**

Dentro de este contexto, Porto Alegre se ha convertido en un bastión del PT al mismo tiempo que en un ejemplo de gestión transparente y participativa. La capital de Rio Grande do Sul, que cuenta con cerca de 1.300.000 habitantes, ocupa el centro de una aglomeración urbana con el doble de ese número de habitantes (con la cual no mantiene vínculos administrativos, ya que en Brasil se desconocen las comunidades de aglomeración). Antes de que el movimiento de expansión se fuera deteniendo progresivamente, experimentó un crecimiento demográfico muy rápido y duplicó su población entre 1960 y 1980. Hasta comienzos de los años noventa, esta expansión incrementó el proceso de favelización. Un gran número de recién llegados se instalaron en viviendas en condiciones precarias, en tierras sin urbanizar y sin título de propiedad. Todavía hoy, a pesar de los progresos realizados después de 10 años, el 22% de los habitantes no poseen más que una vivienda precaria, de los cuales menos de un tercio viven de la criba de desechos domésticos. La situación no ha hecho más que agravarse con la crisis económica, que ha desencadenado una desindustrialización parcial de la ciudad y un retroceso de la actividad portuaria. Desde hace varias décadas, Porto Alegre es, antes que nada, una ciudad de comercio y servicios (que representan, respectivamente, entre el 80% y el 40% del PIB municipal). Una vez superada la depresión industrial de los años ochenta, apenas se ha alterado la proporción de los distintos tipos de actividad en el PIB municipal. La industria no representa más que un 30% del PIB municipal, y no emplea más que el 8% de la población activa, debido a lo cual el peso cuantitativo de la clase obrera no es muy elevado. Las pequeñas empresas son preponderantes, mientras que son muy elevadas la tasa de desempleo y la de empleo precario (respectivamente, el 17,1% y el 29,8% en 1999).

Mucho antes de que el PT tomase las riendas del poder, Porto Alegre era, no obstante, una de las ciudades brasileñas donde los contrastes sociales eran menos acusados. En 1991, el 96% de la población estaba alfabetizada y, aunque el PIB por habitante no era allí extremadamente elevado, su reparto era menos desigual que en otros lugares.